

## PROSES PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG PASCA PERGESERAN KEKUASAAN LEGISLATIF DARI PRESIDEN KE DPR

Aminuddin Kasim\*

### *Abstract*

*Although there was a displacement of legislative power from president to house of representative after the amendment of Indonesian constitution 1945, the president still has major authority in proposing draft of law, the movement of president in discussing draft of law together with house of representative aimed at gaining common agreement (section 20, article (2) constitution of 1945, basically there is no different prior to the amendment of Indonesian institution of 1945. This mechanism shows that the displacement of legislative power from president to house of representative (section 5, article (1) and section 20, article (1) of Indonesian constitution of 1945) refers to the linguistic shifting not to the real meaning of displacement.*

*Keyword: displacement of legislative power*

### I. PENDAHULUAN

Reformasi ketatanegaraan lewat empat kali perubahan UUD 1945 selama ini antara lain diwujudkan dengan penguatan kedudukan dan fungsi DPR. Penguatan kedudukan dan fungsi DPR antara lain tampak dari ketentuan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 yang menegaskan bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang (UU). Sebelum terjadi perubahan UUD 1945, Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 menyebutkan bahwa kekuasaan membentuk UU berada pada Presiden. Kini, setelah perubahan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945, Presiden hanya berhak mengajukan rancangan undang-undang (RUU) kepada DPR.

Tuntutan reformasi atas perubahan Pasal 5 ayat (1) dan kaitannya dengan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945, bukan sesuatu hal yang berlebihan. Menurut Bagir Manan,<sup>1</sup> bahwa rumusan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 lama sangatlah berlebihan.

---

\* Dosen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Tadulako.

<sup>1</sup> Bagir Manan, *Perkembangan UUD. 1945*, Penerbit: FH-UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm.93.

Bahkan muncul penilaian ekstrim dari Bagir Manan,<sup>2</sup> bahwa Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 lama, bukan saja membingungkan, tetapi juga mengandung anomali. Bukankah menjadi sesuatu yang diterima umum bahwa kekuasaan membentuk undang-undang tetap berada pada badan perwakilan rakyat sebagai pemegang kekuasaan legislatif.

Penguatan kedudukan dan fungsi DPR lewat perubahan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945, sesungguhnya bertolak dari fakta empirik masa lalu mengenai ketidakberdayaan DPR. Sebagaimana diketahui, bahwa pada era pemerintahan Orde Baru, DPR tampak tidak berdaya dalam melaksanakan fungsi legislasi dan pengawasan. Dalam pelaksanaan fungsi legislasi, DPR hanya sekedar sebagai tukang stempel (*rubber stamp*).<sup>3</sup> Setiap RUU yang diajukan atas inisiatif pemerintah dengan mudah mendapatkan persetujuan oleh DPR. Demikian pula dalam pelaksanaan fungsi pengawasan (kontrol), anggota DPR tidak mampu mengembangkan sikap kritis dalam setiap persidangan di DPR, termasuk dalam menilai setiap kebijakan yang ditempuh pemerintah. Berpuluh-puluh tahun DPR tidak mampu menjadi lembaga penyeimbang dan kontrol terhadap kekuasaan pemerintah. Bahkan kehadiran DPR hanya sekedar sebagai penguat legitimasi setiap kebijakan yang ditempuh oleh Presiden.

Namun demikian, harapan reformasi ketatanegaraan lewat empat kali perubahan UUD 1945, tampaknya belum mampu memberi jawaban yang memuaskan terhadap fenomena ketatanegaraan yang muncul selama ini. Penguatan kedudukan dan fungsi DPR tidak bersinergi dengan penguatan kedudukan dan fungsi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang juga sebagai lembaga perwakilan. Dalam pelaksanaan fungsi legislasi, DPD hanya sebatas mengajukan RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta hal-hal yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat

---

<sup>2</sup> Bagir Manan, *DPR, DPD, dan MPR Dalam UUD 1945 Baru*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 20.

<sup>3</sup> Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia (Kajian Terhadap Perubahan UUD. 1945)*, UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 19., dan Toto Sugiato, *Kembalinya Tukang Stempel*, Artikel dalam *Harian Kompas*, Edisi Rabu, 22 Februari 2006, hlm. 6.

dan daerah (Pasal 22D ayat 1). Lebih dari itu, DPD hanya sebatas membahas rancangan UU (Pasal 22D ayat (2) UUD 1945), memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU yang berkaitan dengan APBN, serta melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU (Pasal 22D ayat (3) UUD 1945).

Bagi penulis, adanya pergeseran kekuasaan legislatif dari Presiden ke DPR tidak hanya dilihat dalam konteks ada dan tidaknya penerimaan prinsip pemisahan atau pembagian kekuasaan. Lebih-lebih jika mengacu pada pikiran ekstrim Louis Althusser yang mengatakan bahwa konsep pemisahan kekuasaan (*separation of power*) yang pernah digagas oleh Montesquieu adalah murni khayalan (*purely imaginary*). Jadi, bagi Louis Althusser hal itu tidak lebih dari *the myth of the separation of powers*.<sup>4</sup>

Hal yang lebih penting dari konsep pemisahan kekuasaan adalah soal ada dan tidaknya mekanisme *checks and balances* yang dianut dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Suatu sistem ketatanegaraan yang baik apabila menerapkan prinsip mekanisme *checks and balances*, Lewat prinsip mekanisme *checks and balances* tersebut, maka dapat dicegah kemungkinan terjadinya kekuasaan yang sewenang-wenang oleh suatu lembaga negara terhadap lembaga negara lainnya. Para pendiri Negara di Amerika Serikat, menganggap penting prinsip checks and balances ketika merumuskan konstitusinya. Seperti dikatakan oleh Daniel E. Brannen Jr : *To prevent the power of any one branch from being absolute, the Founding Fathers wrote the Constitution to contain a system of checks and balances. These are powers that each branch has for limiting the power of the other branches.* <sup>5</sup> Jadi, lewat prinsip mekanisme *checks and balances*, maka dapat dijamin adanya perimbangan dan saling kontrol kekuasaan antar-lembaga negara yang terlibat dalam proses pembentukan undang-undang.

---

<sup>4</sup> Althusser, Louis, *Politics and History Montesquieu, Rousseau, Hegel and Marx*, Translation first published, NLB, 1972, hlm 88.

<sup>5</sup> Simak: Brannen, Daniel E. Jr, *Checks and Balances: The Three Branches of the American Government*, Volume 1: Executive, USA, 2005., hlm. 133.

Tulisan ini hendak mengungkapkan sistem ketatanegaraan Indonesia dalam konteks praktik pembentukan UU setelah adanya pergeseran kekuasaan legislatif pasca perubahan UUD 1945. Pertanyaan yang mendasari tulisan adalah: apakah pergeseran kekuasaan legislatif dari Presiden ke DPR telah menjadikan DPR berada di depan dalam pengajuan RUU?

## **II. PEMBAHASAN**

### **A. Hak Mengajukan Rancangan Undang-Undang**

Pergeseran atau pengalihan kekuasaan legislatif dari Presiden ke DPR yang dihasilkan dari Perubahan Pertama UUD 1945 (Pasal 5 ayat 1 dan Pasal 20 ayat 1), setidaknya mencatat beberapa hal: *Pertama*, dengan menggeser kekuasaan legislatif dari Presiden ke DPR berarti memperkuat kedudukan dan fungsi DPR sebagai lembaga legislatif. *Kedua*, ketentuan Pasal 5 ayat (1) yang menyatakan bahwa Presiden berhak mengajukan RUU, berhadapan dengan kewajiban konstitusional DPR dalam proses pembentukan UU. *Ketiga*, pergeseran kekuasaan legislatif dari Presiden ke DPR membawa konsekuensi peningkatan peran anggota DPR, khususnya dalam menggunakan hak inisiatifnya untuk mengajukan RUU.

Namun demikian, praktik ketatanegaraan yang terkait dengan pengajuan RUU, Presiden tampak lebih dominan dibandingkan dengan DPR. Dalam kurun waktu 2004-2009, ada sebanyak 193 RUU yang telah disetujui bersama menjadi UU. Lalu, dari 193 UU yang dihasilkan, sebanyak 125 atau sekitar 64,4% RUU berasal dari pemerintah, sedangkan sebanyak 68 RUU sekitar 33,6 persen merupakan RUU yang berasal dari inisiatif DPR.<sup>6</sup>

Dominasi Presiden dalam mengajukan RUU dalam persidangan di DPR tidak bisa dilepaskan dari kedudukan Presiden sebagai kepala pemerintahan, yakni selain lebih responsif dalam memahami tuntutan kebutuhan hukum masyarakat lewat

---

<sup>6</sup> Data Program Legislasi Nasional (Prolegnas) Tahun 2004-2009, Dewan Perwakilan Rakyat RI, Jakarta, 2004.

berbagai UU, juga memiliki sumber daya manusia yang cukup dan memadai jika dibandingkan dengan DPR dalam hal mempersiapkan RUU.

Praktik ketatanegaraan dimana Pemerintah cenderung lebih mendominasi dalam mengajukan RUU dibandingkan dengan lembaga legislatif, sesungguhnya bukan hanya terjadi di Indonesia. Menurut Jimly Asshiddiqie, kecenderungan demikian juga terjadi di negara-negara Eropa sejak akhir abad ke-20, yang memang memberikan kesempatan yang luas kepada pemerintah untuk mengambil hak inisiatif untuk menyusun dan mengajukan RUU. Seperti di Perancis, di Jerman, dan berbagai negara lainnya, RUU yang diajukan oleh pemerintah selalu lebih banyak dari pada RUU yang diajukan oleh para anggota parlemen.<sup>7</sup>

M.V. Polak juga mencontohkan di Amerika pada masa Presiden Wilson, yakni saat adanya kecenderungan perkembangan kedudukan Presiden sebagai pemimpin dalam urusan pembuatan undang-undang. Lewat amanat Presiden di Kongres, maka Presiden memiliki kesempatan untuk menyampaikan sejumlah keinginan, termasuk isi undang-undang yang diinginkan.<sup>8</sup> Bahkan praktik fungsi legislasi di Amerika Serikat membuktikan bahwa hampir 80 persen RUU berasal dari prakarsa eksekutif.<sup>9</sup>

Praktik pembentukan undang-undang (hukum publik) di Amerika Serikat melibatkan tiga institusi, yaitu DPR (*House of Representative*), Senat, dan Presiden.<sup>10</sup> Praktik di Amerika Serikat juga menunjukkan bahwa RUU yang akan diajukan oleh pemerintah kepada Kongres pada umumnya dipersiapkan oleh departemen-departemen yang dipimpin oleh Presiden. Demikian pula di kerajaan Inggris, RUU yang dibahas di Parlemen dapat berasal dari menteri yang terkait dengan urusan pemerintahan (*government bills*) atau dari pemerintah yang menangani berbagai

---

<sup>7</sup> Jimly Asshiddiqie, *Prihal Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm.283.

<sup>8</sup> Suparlan, *Perbandingan Lembaga Kepresiden Republik Indonesia dan Amerika Serikat*, Usaha Nasional, Surabaya-Indonesia, 1982, hlm. 29.

<sup>9</sup> Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlemeter dalam Sistem Presidensial Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 324.

<sup>10</sup> Smith, S. Steven, *et.all., The American Congress (Fourth Edition)*, Published in the United States of America by Cambridge University Press, New York, 2005., hlm. 32. Simak juga: William J. Keefe and Morris S. Ogul, *The American Legislative Process (Congress and the States)*, Prentice Hall, Inc New Jersey, 1964., hlm.30-31.

urusan pemerintahan (*hybrid bills*). Disamping itu, RUU yang dibahas di Parlemen juga dapat berasal dari seorang anggota Majelis Rendah.<sup>11</sup>

Menurut Jimly Asshiddiqie, bahwa praktik ketatanegaraan dimana pihak Pemerintah cenderung lebih mendominasi dalam mengajukan RUU dibandingkan dengan lembaga legislatif, pada umumnya disebabkan oleh beberapa hal: *Pertama*, pemerintah yang paling banyak memiliki informasi atau paling mengetahui mengenai apa, kapan, dan mengapa sesuatu kebijakan harus diatur dengan undang-undang. Disamping itu, para anggota lembaga perwakilan yang juga politisi memang tidak disyaratkan harus memiliki kualifikasi sebagai perancang undang-undang. *Kedua*, tenaga ahli atau orang-orang yang memiliki keahlian teknis mengenai sesuatu hal yang perlu dituangkan dalam undang-undang paling banyak berada dalam lingkungan pemerintahan atau di lingkungan yang dapat lebih mudah diakses oleh fungsi-fungsi pemerintahan. *Ketiga*, pemerintah juga memiliki persediaan dana atau anggaran yang paling banyak untuk membiayai segala sesuatu yang berkenaan dengan kegiatan penelitian dan perancangan undang-undang.<sup>12</sup>

Berbeda dengan Pemerintah yang memiliki beberapa kelebihan dalam hal mempersiapkan naskah RUU. Lembaga legislatif memiliki keterbatasan dalam mempersiapkan RUU. Anggota Parlemen yang terdiri dari para politisi, memang tidak dipersyaratkan harus memiliki kualifikasi teknis sebagai perancang undang-undang.<sup>13</sup> Hal yang sama juga terjadi di Indonesia, rekrutmen anggota DPR lewat Pemilu tidak mensyaratkan bahwa setiap calon anggota DPR harus memiliki kualifikasi teknis sebagai perancang undang-undang. Pasal 50 ayat (1) UU Pemilu Legislatif (UU. No. 10 Tahun 2008) hanya menilai kemampuan calon anggota DPR dari dua syarat, yaitu: cakap berbicara, menulis, dan berbahasa Indonesia, serta berpendidikan paling rendah tamat Sekolah Menengah Atas (SMA) atau pendidikan lain yang sederajat.

---

<sup>11</sup> Aminuddin, Makna dan Implikasi Pergeseran kekuasaan Legislatif Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945, Disertasi pada Pasca Sarjana UNPAD, 2010., hlm.167.

<sup>12</sup> Jimly Asshiddiqie, *Loc.Cit.*

<sup>13</sup> *Ibid.*

Menetapkan salah satu syarat untuk setiap anggota DPR harus memiliki kualifikasi teknis perancang undang-undang, memang tidak lazim dalam sistem rekrutmen anggota lembaga perwakilan di berbagai negara. Apalagi fungsi utama lembaga perwakilan tidak hanya sebatas pada fungsi membentuk UU, melainkan juga memiliki fungsi pengawasan dan fungsi budget. Oleh karena itu, untuk meningkatkan fungsi DPR dalam mengajukan RUU, persiapan naskah RUU cukup dilakukan oleh staf ahli atau tenaga profesional yang cukup dan handal dalam bidang perancangan undang-undang.

Namun demikian, DPR sebagai lembaga legislatif yang didukung Badan Legislasi (Baleg) dan sejumlah tenaga ahli atau tenaga professional, ternyata belum menandingi pergerakan pemerintah dalam mempersiapkan RUU. Meskipun selama ini terdapat sebanyak 33,6 persen RUU yang berasal dari DPR (2004-2209), namun sebagian besar merupakan RUU pemekaran daerah. Penyusunan substansi RUU pemekaran daerah cenderung dilakukan dengan cara *copy-paste*, sebab substansi RUU pemekaran daerah relatif mudah dibandingkan dengan RUU pada umumnya.

Selain itu, lambatnya pergerakan DPR dibandingkan dengan pemerintah dalam hal mempersiapkan naskah RUU, juga disebabkan oleh dua hal: *Pertama*, DPR cenderung lebih memusatkan perhatian pada fungsi pengawasan.<sup>14</sup> Rapat dengar pendapat atau meminta keterangan yang dilakukan oleh komisi-komisi DPR dengan pejabat pemerintah dari berbagai departemen, kunjungan kerja ke daerah atau studi banding ke luar negeri, lebih menarik perhatian para anggota DPR jika dibandingkan dengan pekerjaan mempersiapkan RUU untuk meningkatkan fungsi legislatif DPR. *Kedua*, DPR belum membuka ruang yang lebar bagi masyarakat dan organisasi non pemerintah, serta akademisi dari berbagai Perguruan Tinggi untuk melakukan kerjasama dalam rangka mempersiapkan naskah RUU.

Berhubung karena kekuasaan membentuk undang-undang telah berada pada DPR (Pasal 20 ayat (1) UUD 1945), sementara Presiden hanya berhak mengajukan

---

<sup>14</sup> Simak: Patrick Zeighnain, *The Indonesian Parliament And Democratization Book: The Indonesian Parliament And Democratization*, Institute Of Southeast Asian Studies, 2008., hlm. 47-48 dan 78.

rancangan undang-undang (Pasal 5 ayat (1) UUD 1945), maka timbul pertanyaan: apakah setiap RUU yang diajukan oleh Presiden wajib atau serta merta harus diterima oleh DPR untuk dibahas dalam persidangan di DPR?

UUD 1945 yang telah mengalami perubahan empat kali selama ini tidak menyebutkan adanya kewajiban bagi DPR untuk menerima RUU yang diajukan oleh Presiden untuk dibahas dalam persidangan di DPR. Praktik yang berlangsung selama ini menunjukkan bahwa RUU yang diajukan oleh Presiden pada umumnya diterima oleh DPR untuk dibahas dalam persidangan di DPR.

Meski tidak ada ketentuan dalam UUD 1945 yang mengatur secara tegas mengenai apakah DPR wajib atau serta merta harus menerima atau sebaliknya menolak RUU yang diajukan oleh Presiden untuk dibahas dalam persidangan di DPR, namun praktik ketatanegaraan yang berlangsung selama ini perlu tetap dipelihara sepanjang belum ada perubahan UUD 1945 yang terkait dengan hal itu. Kalaupun di kemudian hari DPR hendak menolak suatu RUU yang diajukan oleh Presiden, maka penolakan hendaknya dilakukan dalam proses pembahasan pada persidangan DPR.

Mengingat karena Presiden juga berhak mengajukan RUU (Pasal 5 ayat (1) UUD 1945, maka tidak tertutup kemungkinan bahwa DPR sebagai pemegang kekuasaan legislatif juga mengajukan RUU dengan materi serupa yang semula telah dipersiapkan oleh Badan Legislasi DPR. Bahkan tidak tertutup kemungkinan RUU dengan materi sama juga dapat diajukan oleh anggota DPR dengan mendasarkan ketentuan Pasal 21 UUD 1945. Lalu, bagaimana jika muncul dua RUU yang ingin mengatur sesuatu hal yang sama, yang satu berasal dari anggota DPR, dan yang satunya berasal dari Presiden? Apakah DPR memprioritaskan agenda pembahasan terhadap RUU yang diajukan oleh anggota DPR?

Pertanyaan seperti di atas sesungguhnya tidak perlu muncul jika pada penyusunan Program Legislasi Nasional telah ditetapkan agenda RUU yang akan menjadi prioritas bagi kebutuhan hukum nasional. Lewat penyusunan Program Legislasi Nasional tersebut, juga ditetapkan pembagian kapling RUU yang akan



dipersiapkan oleh Presiden dan DPR. Hanya dengan cara demikian, dapat hindari munculnya RUU dengan materi yang sama yang diajukan oleh DPR dan Presiden.

Pasal 22A UUD 1945 telah memerintahkan bahwa tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan suatu undang-undang. Perintah ketentuan Pasal 22A UUD 1945 tersebut telah dijabarkan lewat UU. No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Namun demikian, UU. No. 10 Tahun 2004 tersebut tidak secara tegas mengatur mengenai tata cara pembahasan terhadap dua usul rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden dan anggota DPR terkait dengan pokok masalah yang sama. Pengaturan mengenai hal itu hanya ditemukan dalam ketentuan Pasal 122 Tata Tertib DPR 2005/2006 yang menyebutkan sebagai berikut:

Apabila ada dua rancangan undang-undang yang diajukan mengenai hal yang sama dalam satu masa sidang, yang dibicarakan adalah rancangan undang-undang dari DPR, sedangkan rancangan undang-undang yang disampaikan oleh Presiden digunakan sebagai bahan sandingan.

Pengaturan mengenai hak anggota DPR untuk mengajukan usul RUU dalam tingkatan UUD 1945 (Pasal 21), sesungguhnya sesuatu hal yang berlebihan ketika kekuasaan legislatif telah bergeser dari Presiden ke DPR. Pengaturan seperti itu cukup diatur dalam UU, khususnya UU tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD dan pada Peraturan Tata Tertib DPR. Ketentuan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 sudah cukup menjadikan alasan bagi anggota DPR untuk termotivasi agar lebih produktif dalam mempersiapkan RUU. Idealnya, setiap anggota DPR harus menyikapi penguatan kedudukan DPR sebagai lembaga pemegang kekuasaan legislatif. Bagaimanapun, citra DPR sebagai lembaga perwakilan dalam banyak hal ditentukan oleh citra personal anggota DPR. Oleh karena itu, tanpa harus diletakkan dalam UUD 1945, setiap anggota DPR sudah semestinya menyadari eksistensinya sebagai wakil rakyat, serta memiliki kesadaran dan komitmen untuk meningkatkan kinerja lembaganya, dan salah satunya adalah dengan cara memprakarsai penyusunan RUU.

Ketentuan mengenai hak anggota DPR untuk memajukan usul rancangan undang-undang, sesungguhnya sudah ada sebelum perubahan UUD 1945. Pasal 21

ayat (1) UUD 1945 lama menyebutkan bahwa anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan rancangan undang-undang. Kini, setelah perubahan UUD 1945, Pasal 21 hanya menyebut satu kali kata “anggota”, dan menambah kata “usul” dibelakang kata rancangan undang-undang.

Gagasan yang tetap mempertahankan perlunya hak anggota DPR dalam mengajukan usul RUU sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 21 UUD 1945 di atas, sesungguhnya terkait dengan fakta empirik masa lalu. Pada masa pemerintahan Orde Baru, hak untuk mengajukan RUU tidak pernah diwujudkan oleh anggota DPR. Hal itu antara lain disebabkan oleh kuatnya dominasi kekuasaan Presiden dalam proses pembentukan undang-undang. UUD 1945 lama (Pasal 5 ayat (1), menempatkan Presiden sebagai pemegang kekuasaan legislatif. Lebih dari itu, praktik pemerintahan yang cenderung otoriter pada masa pemerintahan Orde Baru, telah mengkondisikan DPR tidak berdaya dalam proses pembentukan undang-undang, termasuk hak anggota DPR dalam mengajukan usul RUU. Pada masa pemerintahan Orde Baru, RUU yang diajukan untuk dibahas di DPR pada umumnya berasal dari Presiden, sementara DPR tinggal memberikan persetujuan.

Ketentuan Pasal 21 UUD 1945 yang menyebutkan bahwa Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan rancangan undang-undang, dapat ditafsirkan sebagai amanat yang mengandung pendidikan politik. Ke depan, setiap partai politik (Parpol) peserta perlu menjadikan ketentuan Pasal 21 UUD 1945 tersebut sebagai bahan pendidikan politik dalam proses pengkaderan calon partai politik. Dengan menjadikan hal itu sebagai bahan pendidikan politik, maka calon anggota DPR yang kelak diusung oleh setiap Parpol dapat mempersiapkan diri sedini mungkin untuk siap menjadi legislator di DPR.

Pasca perubahan UUD 1945, ketika kekuasaan legislatif telah berada pada DPR, harapan untuk menghidupkan semangat anggota DPR untuk menggunakan hak inisiatifnya dalam mengajukan RUU, belum menjadi suatu realitas. Praktik selama ini menunjukkan bahwa RUU yang diajukan oleh DPR sebagian berasal dari ruang Baleg dan komisi. Sebagai contoh, sejumlah undang-undang mengenai pemekaran

daerah yang merupakan inisiatif DPR dalam kurun waktu 2004-2009 adalah berasal dari Komisi II DPR. Sedangkan UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebelumnya dipersiapkan oleh tenaga professional di Badan Legislasi DPR. Disamping itu, DPR melalui Badan Legislasi juga terbuka untuk menerima draft rancangan undang-undang yang berasal dari kelompok masyarakat atau organisasi non-pemerintah. Sebagai contoh, Undang-Undang No. 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan adalah semula berasal dari rancangan undang-undang yang diajukan oleh Gerakan Anti Diskriminasi (GANDI). Selanjutnya, Undang-Undang No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, semula rancangannya berasal dari ICEL (*Indonesian Center for Enviromental Law*).<sup>15</sup>

Keterbukaan DPR untuk menerima draft atau RUU merupakan konsekuensi dari kedudukan DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat. Terkait dengan itu, Jimly Asshidiqie,<sup>16</sup> mengemukakan bahwa pada dasarnya, ide untuk mengajukan rancangan undang-undang dapat diprakarsai oleh siapa saja. Organisasi politik, organisasi kemasyarakatan, lembaga swadaya masyarakat ataupun warga negara dapat dengan bebas menjadi pengusung ide lewat pengajuan rancangan undang-undang yang mengatur mengenai hal tertentu.

Menyusun draft RUU merupakan pekerjaan yang bersifat teknis yuridis. Pekerjaan ini sesungguhnya tidak sulit bagi seorang atau beberapa orang anggota DPR. Apalagi DPR saat ini telah mengfungsikan tenaga ahli atau tenaga profesional, bahkan setiap orang anggota DPR masing-masing didukung oleh seorang tenaga professional. Lebih dari itu, setiap anggota DPR dapat saja menerima naskah akademik bersamaan dengan draft rancangan undang-undang yang berasal dari kelompok masyarakat. Namun, persoalannya tidak semata-mata terletak pada kemauan anggota DPR untuk menggunakan haknya dalam mengajukan usul RUU, tetapi yang lebih penting dari itu adalah bagaimana setiap anggota DPR menyikapi bergesernya kekuasaan legislatif dari Presiden ke DPR.

---

<sup>15</sup> Erni Setyowati dan M. Nur Sholikin, Bagaimana Undang-Undang Dibuat, Artikel Dalam <http://www.Legalitas.Org>.

<sup>16</sup> Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit*, hlm. 280.

Seperti telah disinggung di atas, bahwa meski praktik ketatanegaraan di beberapa negara menunjukkan bahwa pemerintah memiliki alasan yang kuat untuk mendominasi penggunaan hak inisiatif dalam mengajukan RUU, namun tidak berarti bahwa DPR-RI di Senayan menjadikan hal itu sebagai alasan untuk bergerak lambat dalam mempersiapkan RUU. Bagaimanapun tidak bisa dinafikan begitu saja tuntutan reformasi yang menghendaki penguatan kedudukan dan fungsi DPR. Oleh karena itu, dengan adanya pergeseran kekuasaan legislatif dari Presiden ke DPR berdasarkan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945, maka DPR seharusnya lebih berdaya secara optimal dalam proses pembentukan UU.

## **B. Pembahasan dan Persetujuan Rancangan Undang-Undang**

Ketentuan Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 secara tegas menyebutkan bahwa setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama. Ketentuan tersebut dengan jelas menunjukkan bahwa Presiden masih memiliki peranan penting dalam proses pembentukan UU. Jadi, meskipun kekuasaan legislatif telah bergeser dari Presiden ke DPR, namun Presiden tetap memegang peranan penting dalam proses pembentukan UU. Tanpa adanya persetujuan Presiden, maka suatu RUU tidak akan pernah berubah status menjadi UU.

Terlepas dari soal Presiden mendominasi pengajuan RUU, terkait dengan soal keterlibatan Presiden bersama DPR dalam membahas RUU untuk mendapatkan persetujuan bersama, sesungguhnya tidak berbeda dengan praktik ketatanegaraan pada masa sebelum perubahan UUD 1945. Bagi Suwoto Mulyosudarmo,<sup>17</sup> praktik pembuatan undang-undang seperti di atas pada dasarnya tidak menunjukkan adanya penerapan sistem pemisahan kekuasaan, tetapi lebih pada sistem kekuasaan terpadu.

---

<sup>17</sup> Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan (Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara)*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997, hlm. 33.

Jadi, sistem yang menampakkan adanya koordinasi yang erat antara Presiden dan DPR.

Perbedaannya hanya terletak pada lembaga yang memegang kekuasaan legislatif. Naskah UUD 1945 meletakkan kekuasaan pada Presiden (Pasal 5 ayat 1), sementara naskah UUD 1945 baru (hasil perubahan) meletakkan kekuasaan legislatif pada DPR (Pasal 20 ayat 1).

Praktik pembentukan UU selama ini menunjukkan bahwa Presiden memang tidak pernah terlibat langsung dalam proses pembahasan RUU hingga pada tahap persetujuan bersama atas suatu RUU untuk ditetapkan menjadi UU dalam persidangan di DPR. Dalam proses pembahasan RUU hingga pada tahap persetujuan bersama di DPR, Presiden diwakili oleh Menteri yang ditunjuk oleh Presiden. Dalam praktik selama ini, pembahasan RUU dilakukan pada tahap pembicaraan Tingkat I, sedangkan persetujuan bersama dilakukan pada tahap pembicaraan Tingkat II.

Meskipun Presiden tidak terlibat langsung dalam proses pembahasan dan persetujuan bersama dalam proses pembentukan UU di DPR, namun kehadiran Menteri yang mewakili Presiden tidak mengurangi makna ketentuan Pasal 20 ayat (2) UUD 1945. Keterlibatan Menteri bersama DPR dalam pembahasan RUU untuk mendapatkan persetujuan bersama merupakan rangkaian proses yang menentukan sahnyanya suatu UU dalam arti materil. Praktik selama ini menunjukkan bahwa setiap RUU yang dibahas dalam persidangan di DPR, terutama RUU yang diajukan oleh DPR pada umumnya berakhir dengan persetujuan bersama (DPR dan Menteri yang ditunjuk oleh Presiden).

Berbeda dengan RUU yang berasal dari DPR, RUU yang berasal dari Presiden sudah pernah sekali tertolak untuk mendapatkan persetujuan dari DPR, yakni RUU tentang Rahasia Negara<sup>18</sup> pada penghujung Mei 2008. Tertolaknyanya RUU Rahasia Negara di DPR pada dasarnya terkait adanya reaksi publik terutama dari pengelola media cetak dan elektronik, serta koalisi LSM. Penolakan itu didasarkan pada

---

<sup>18</sup> Penyusunan RUU Rahasia Negara dilakukan oleh Departemen Pertahanan dan Keamanan Republik Indonesia.

anggapan bahwa RUU tersebut dinilai berkarakter otoriter dan sangat berpotensi mengancam kebebasan pers untuk mendapatkan informasi publik. Lalu, karena mendapat reaksi keras dari publik, maka pada tanggal 16 September 2008, DPR secara resmi menghentikan pembahasan RUU itu. Sementara bagi DPR, alasan penghentian pembahasan RUU tersebut bersandar pada sikap Pemerintah sebagai inisiator yang menarik kembali RUU tersebut untuk dibahas lebih lanjut dalam persidangan DPR.

Mengingat karena DPR telah menghentikan pembahasan atas RUU Rahasia Negara itu, lalu timbul pertanyaan: apakah Presiden dapat mengajukan kembali RUU itu ke DPR untuk dibahas setelah rumusan pasal-pasal krusial dalam RUU itu telah dikoreksi oleh Menteri Pertahanan dan Keamanan Republik Indonesia? Pertanyaan ini diajukan sehubungan dengan adanya keinginan Menteri Pertahanan dan Keamanan RI (Juwono Soedarsono) untuk mengajukan kembali RUU tersebut untuk dibahas pada sidang DPR.

Ketentuan Pasal 20 ayat (3) UUD 1945 telah menggariskan bahwa jika suatu RUU tidak mendapatkan persetujuan bersama, maka RUU itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu. Ketentuan Pasal 20 ayat (3) tersebut pada dasarnya sama dengan rumusan Pasal 20 ayat (2) Naskah UUD 1945 lama.

Apakah yang dimaksud dengan persidangan DPR masa itu? Pengertian frasa persidangan DPR masa itu hanya ditemukan dalam UU. No. 10 Tahun 2004, yakni selama 60 (enam puluh) hari. Jadi, mengingat karena masa sidang pembahasan suatu RUU di DPR adalah paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak surat Presiden diterima oleh DPR jika RUU berasal dari Presiden atau sejak surat pimpinan DPR diterima oleh Presiden jika RUU berasal dari DPR, maka jelas bahwa RUU Rahasia Negara yang disebutkan di atas tidak dapat diajukan lagi pada masa sidang pembahasan DPR dalam kurun waktu 60 (enam puluh) hari.

Kalaupun Presiden berkehendak untuk mengajukan kembali RUU itu pada masa sidang pembahasan berikutnya, maka Presiden harus mengeluarkan surat baru, termasuk surat tugas baru kepada Menteri Pertahanan dan Keamanan. Artinya, surat

Presiden yang pertama kepada pimpinan DPR, termasuk surat tugas kepada Menteri pada dasarnya hanya berlaku sekali (*einmalig*).

Pembahasan RUU hingga mendapatkan persetujuan bersama (DPR dan Menteri yang ditunjuk oleh Presiden) juga memiliki arti penting dalam konteks ilmu perundang-undangan, sebab dengan lahirnya persetujuan bersama, maka berakibat pada perubahan status RUU itu menjadi UU. Lalu, karena persetujuan bersama itu dikuatkan dengan keputusan DPR dalam rapat paripurna, maka dengan sendirinya sudah terjadi tindakan pengesahan dalam arti materil.<sup>19</sup> Oleh karena itu, suatu RUU yang telah disetujui bersama menjadi UU, pada prinsipnya tidak bisa lagi diubah sehubungan dengan adanya keputusan DPR yang mengesahkan RUU itu menjadi UU. Setiap tindakan yang mengubah substansi RUU yang telah disetujui bersama menjadi UU, pada dasarnya menyangkali adanya persetujuan bersama yang pernah diputuskan dalam rapat paripurna DPR.

Pasca perubahan UUD 1945 atau diakhir masa tugas DPR 2004-2009, perubahan substansi RUU yang telah disetujui bersama menjadi UU sudah pernah terjadi ketika ayat (2) dalam Pasal 113 pada Undang-Undang Kesehatan yang mengatur tentang tembakau sebagai salah satu zat adiktif, hilang (terhapus) justru setelah disahkan (pengesahan materil) dalam rapat paripurna DPR, dan tinggal menunggu tindakan pengesahan (pengesahan formal) dari Presiden. Hilangnya ayat tembakau (ayat 2 pada Pasal 113) pada RUU Kesehatan tersebut, diketahui ketika Sekretariat Negara RI mencocokkan naskah RUU yang telah disetujui bersama menjadi UU di DPR dengan naskah UU yang disampaikan oleh pimpinan DPR kepada Presiden guna mendapatkan pengesahan lebih lanjut (pengesahan formal).

Bagi penulis, tindakan yang menghilangkan atau menghapus ayat tembakau pada Undang-Undang Kesehatan yang telah disetujui bersama dan telah disahkan dalam rapat paripurna DPR, tidak saja dinilai menyangkali keputusan persetujuan bersama dalam rapat paripurna DPR, tetapi juga dinilai sebagai kejahatan yang

---

<sup>19</sup> Simak: Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit.* hlm. 291.

melecehkan DPR (*Contempt of Court*) sebagai lembaga perwakilan rakyat, bahkan menciderai prinsip demokrasi.

Seperti telah disinggung di atas, bahwa dalam praktik ketatanegaraan di Amerika Serikat, Presiden tidak terlibat dalam proses pembahasan hingga pada persetujuan RUU dalam dua majelis di Kongres Amerika. Namun demikian, sebelum pembahasan RUU yang diajukan oleh pihak pemerintah (eksekutif) dimulai dalam sidang-sidang majelis di Kongres, Presiden biasanya terlebih dahulu menyampaikan amanatnya di hadapan anggota Kongres. Lalu, untuk memuluskan pembahasan suatu RUU yang berasal dari inisiatif pemerintah (eksekutif), Presiden melakukan pendekatan secara intensif kepada anggota *House of Representative* yang berasal dari satu partai, dan juga kepada anggota Senat yang memiliki kedekatan secara emosional dengan Presiden.

Di Inggris, juga terdapat praktik ketatanegaraan dimana sebelum suatu RUU (*Bill*) ditetapkan sebagai hukum (*Act*), Raja/Ratu menyampaikan pidato di hadapan Parlemen sebagai pertanda resmi dimulainya program legislasi Parlemen. Hal itu biasanya dimulai pada bulan November.<sup>20</sup>

Berbeda dengan praktik pembentukan UU dalam Kongres Amerika Serikat maupun dalam Parlemen di Kerajaan Inggris. Di Indonesia, tidak ada konvensi ketatanegaraan yang memberi kesempatan kepada Presiden untuk menyampaikan amanat pada pembukaan sidang untuk memulai pembahasan RUU di DPR. Praktik selama ini menunjukkan bahwa keinginan Presiden untuk memuluskan proses pembahasan dan persetujuan RUU yang berasal dari hak inisiatif Presiden, sepenuhnya diserahkan kepada Menteri yang ditugaskan oleh Presiden.

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, keterlibatan pemerintah dalam proses pembentukan UU di DPR sudah terjadi pada masa berlakunya UUDS 1950. Pasal 89 UUDS 1950 pada pokoknya menyebutkan bahwa kekuasaan perundang-undangan dilakukan oleh pemerintah bersama dengan DPR. Selanjutnya, pada masa sebelum reformasi, percampuran kekuasaan antara cabang kekuasaan legislatif dan

---

<sup>20</sup> Sumber: <http://www.Parlianet.com>.



cabang kekuasaan eksekutif juga tampak pada penjelasan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 lama, yang menyebutkan bahwa kecuali *executive power*, Presiden bersama-sama DPR menjalankan *legislative power* dalam negara.

Bagi penulis, keterlibatan Presiden dalam pembahasan dan persetujuan bersama (DPR dan Presiden) pada persidangan DPR, justru menunjukkan adanya keunikan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Keunikan itu semakin tampak ketika hasil perubahan Pertama UUD 1945 menguatkan kedudukan DPR sebagai lembaga pemegang kekuasaan membentuk UU (Pasal 20 ayat (1) UUD 1945). Sementara ketentuan Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 masih memberi kewenangan kepada Presiden untuk terlibat dalam proses pembahasan RUU untuk mendapatkan persetujuan bersama dengan DPR.

### **III. PENUTUP**

#### **Kesimpulan**

Uraian di atas menunjukkan bahwa proses pembentukan undang-undang setelah adanya pergeseran kekuasaan legislatif dari Presiden ke DPR pasca perubahan UUD 1945, tetap masih melibatkan Presiden. Bahkan dari segi pengajuan RUU, Presiden lebih berada di depan dibandingkan dengan DPR. Keterlibatan Presiden bersama DPR dalam membahas RUU untuk mendapatkan persetujuan bersama (Pasal 20 ayat (2) UUD 1945, pada dasarnya tidak jauh beda dengan praktik pembentukan undang-undang pada saat sebelum adanya perubahan UUD 1945. Mekanisme itu menunjukkan bahwa pergeseran kekuasaan legislatif dari Presiden ke DPR (Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945) bukan dalam arti pergeseran kekuasaan dalam arti yang sungguh-sungguh, tetapi lebih pada pergeseran makna tata bahasa.

Keterlibatan Presiden dalam proses pembentukan undang-undang juga menunjukkan bahwa sistem ketatanegaraan Indonesia pasca perubahan UUD 1945 sesungguhnya tidak menganut prinsip pemisahan kekuasaan secara murni. Lebih dari itu, dilihat dari konteks perbedaan karakter sistem pemerintahan yang secara garis besar dibedakan atas sistem pemerintahan presidensial dan sistem pemerintahan

parlementer, maka keterlibatan Presiden dalam proses pembentukan undang-undang juga menunjukkan bahwa reformasi ketatanegaraan lewat empat kali perubahan UUD 1945, justru menunjukkan adanya aroma parlementer dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Meskipun penguatan sistem pemerintahan presidensial sudah disentuh dengan adanya pengaturan mengenai masa jabatan Presiden yang bersifat tetap (Pasal 7 UUD 1945), selanjutnya, mekanisme pengisian masa jabatan Presiden lewat Pemilu langsung (Pasal 6A UUD 1945), serta mekanisme pemberhentian Presiden lewat cara pemakzulan (Pasal 7A dan 7B). Namun, kemurnian karakter sistem presidensial tersebut masih disangsikan ketika Presiden masih terlibat dalam proses pembentukan undang-undang.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Althusser, Louis *Politics and History Montesquieu, Rousseau, Hegel and Marx*, Translation first published, NLB, 1972.
- Bagir Manan, *Perkembangan UUD 1945*, FH-UII Press, Yogyakarta, 2004.
- , *DPR, DPD, dan MPR Dalam UUD 1945 Baru*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003.
- Brannen, Daniel E. Jr, *Checks and Balances: The Three Branches of the American Government*, Volume 1: Executive, USA, 2005.
- Erni Setyowati dan M. Nur Sholikin, *Bagaimana Undang-Undang Dibuat*, Artikel Dalam <http://www.Legalitas.Org>.
- Jimly Asshiddiqie, *Prihal Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006.
- Keefe, J. William and Ogul, S. Morris, *The American Legislative Process (Congress and the States)*, Prentice Hall, Inc New Jersey, 1964.
- Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia (Kajian Terhadap Perubahan UUD 1945)*, UII Press, Yogyakarta, 2003.

Patrick Zeigenhain, *The Indonesian Parliament And Democratization Book: The Indonesian Parliament And Democratization*, Institute Of Southeast Asian Studies, 2008.

Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010.

Smith, S. Steven, *et.all, The American Congress (Fourth Edition)*, Published in the United States of America by Cambridge University Press, New York, 2005.

Toto Sugiato, *Kembalinya Tukang Stempel*, Artikel dalam *Harian Kompas*, Edisi Rabu, 22 Februari 2006.

Suparlan, *Perbandingan Lembaga Kepresiden Republik Indonesia dan Amerika Serikat*, Usaha Nasional, Surabaya-Indonesia, 1982.

Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan (Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara)*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997.